

SECCIÓN TÉCNICA

Estado actual de la Hacienda Pública Chilena

LAS SOLUCIONES.—CONCLUSIONES

POR

RAUL SIMON

(Continuación)

Si este empréstito señala mejores condiciones respecto de los anteriores, está muy lejos sin embargo de los tipos de colocación anteriores a la guerra. El último empréstito externo anterior a la guerra (Rothschild 1910) fué colocado al 98 1/2%, interés 4 1/2%, amortización 1 1/2%.

La diferencia de estas condiciones con las que corresponden a los últimos empréstitos americanos miden los cuantiosos males que ha traído nuestro defectuoso sistema tributario. La crisis del salitre nos ha obligado a acudir a un crédito obtenido en verdaderas condiciones usurarias.

Por otra parte, los empréstitos internos han sido colocados al 8% y amortización de 25%.

En conjunto, el servicio actual de las nuevas deudas se efectúa—con excepción del empréstito Rothschild— en las siguientes condiciones generales:

1) externos:

Interés 8%

Amortización 5%

Premio rescate 10% a 5%

2) internos:

Interés 8%

Amortización 25%

La medida lógica para reducir este servicio—extraordinariamente excesivo—consiste en la *Conversión de la deuda*. Un nuevo y gran empréstito que cancele los anteriores podría obtenerse en las siguientes condiciones aproximadas:

Interés 7%

Amortización 2 1/2%

Premio de rescate, Nada.

PRODUCTOS DE LOS IMPUESTOS FRANCESES

	Millones de francos	
	Estado	Municipalidad.
1) Contribución a la propiedad construida	73	210
2) Contribución a la propiedad no construida	100	119
3) Tasas Municipales a la prop. no construida	100	47
4) Patentes, impuestos a las minas y locales industriales, patentes de invención, costo de verificación e inspecciones diversas	186	141
5) Préstamos (3)	186	34
6) Valores moviliarios (4)	192	34
7) Efectos comerciales y billetes de banco	42	34
8) Sucesiones y donaciones	357	34
9) Propiedades eclesiásticas y obras pías y derecho de acrecimiento	22	34

Impuestos a la Riqueza Permanente

10) Contribución personal	19	34
11) Contribución mobiliaria	88	121
12) Puertas y ventanas	70	62
13) Tasas Municipales sobre arriendos y entrada de productos (octroi)	70	15
14) Caballos, coches, bicicletas, perros, círculos billares, permisos de caza	47	24

(2) Departamentos, Cámaras de Comercio, comprendida la parte del impuesto territorial sobre las propiedades construidas que se dió a las Municipalidades después de la supresión del presupuesto del culto (30 millones). El producto de las tasas de barrido (comprendida en el N.º 3', los derechos a favor de los pobres N.º 20', y los derechos de estacionamiento. No se pueden tomar en cuenta si no solamente para París los monopolios municipales de pompas fúnebres, agua, gas, etc.

(3) La tasa vecinal está comprendida en los diversos impuestos directos.

(4) Impuestos sobre los derechos de timbres.

Impuestos sobre actos y transacciones

15) Inmuebles (5)	191	24
16) Valores mobiliarios	106	24
17) Otros derechos de registro, y Timbres (A excepción de los que figuran en los Nos. 6, 7, 8, 9, 14 y 22 al 24)	332	24

Impuestos a los Consumos

18) Alcohol (6)	406	55
19) Tabaco (producto neto, costo de registro deducido)	432	55
20) Azúcar (191 millones), vinos, sidras y cervezas (82)· sal, aceite, vinagre, estearina, dinamita, papel, oro y plata· derechos de aduana al café (156 millones, petróleo (78), cacao, té· productos netos de pólvora y fósforos· licencias, costo de vigilancia a las cargas industriales, multas y confiscaciones, apuestas mutuas, derechos teatrales a favor de los pobres.	762	289
21) Derechos de aduana con carácter proteccionista (7)	444	289
22) Vías, caminos y canales· coches públicos, pasajes y estacionamiento	5	9
23) Navegación Marítima: peaje, tasas sanitarias y conocimientos.	19	18
24) Ferrocarriles: pasajeros (9)	145	2
25) Correos y telégrafos· producto neto	74	2
26) Transportes internacionales· estadística.	17	2
	4.129	1.146

Comparando esta serie de impuestos con los vigentes en Chile, puede fácilmente deducirse un plan general de nuevos impuestos con un rendimiento muy superior a cualquiera de los últimos déficit anuales.

5 Comprendidos los derechos de transcripción.

6 Comprendido el derecho de estanco (octroi) sobre el alcohol y la tasa de desnaturalización.

7) Derechos de entrada sobre los productos que tengan similares nacionales

Sin embargo, para el déficit calculado de 100 millones en billetes para el año en curso, son suficientes los impuestos proyectados.

Según cálculos de la Dirección de Impuestos Internos (publicados el 28 de Febrero y el 4 de Marzo último) los rendimientos probables serían:

	Millones en billetes
Impuesto a la renta.....	62747
Aumento de 100% en la contribución de papel sellado, timbres y estampillas	10000
Aumento del impuesto a los valores mobiliarios (Títulos de crédito, depósitos, sociedades y otras,	21000
Aumento en el impuesto de alcoholes, vinos y cervezas	4500
Modificación de la Ley de Herencia.....	8000
TOTAL	106247

El rendimiento calculado de estos impuestos bastaría para solucionar nuestra situación financiera en forma estable, ya que ello bastaría para cubrir un déficit semejante al que dejará el ejercicio en curso. Como exceso de seguridad que daría el producto de la exportación salitrera sobre 54 millones de pesos oro, valor que, con la exportación normal, podría dar una mayor entrada, no considerada en estos cálculos, de 5) millones de pesos oro, o sea, de 125 a 150 millones en billetes (recargo de 150% y 200% en cada caso).

Nuestras expectativas financieras—admitiendo el despacho de las leyes en proyecto—son por consiguiente, bastante favorables.

La gravedad reside en la situación actual. Aunque esas leyes se despachen, ellas no producirán todo su rendimiento en el año en curso. Y, para el impuesto sobre la renta, dadas sus reconocidas dificultades de aplicación, no sería aventurado suponer que su rendimiento completo sólo se obtuviera en 1925.

Es por esta razón que hemos reconocido la necesidad de agregar al gran *Empréstito de Conversión de Deudas* las sumas necesarias para cancelar el déficit arrastrado de 1920, y disponer de los recursos suficientes para normalizar la administración pública en 1923 y en 1924.

Naturalmente, *El Gran Empréstito debe contratarse después del Despacho de las Leyes Tributarias en Proyecto*. En esas condiciones el empréstito vendría a ser *un anticipo extraordinario de entradas ordinarias*.

Conviene antes de concluir esta parte relativa a los nuevos impuestos, destruir el falso concepto del "límite de la capacidad tributaria". Elevar en ciento por ciento el producto de impuestos no es nada para un país en el cual las fortunas se improvisan. La capacidad tributaria no depende de la riqueza existente en un país sino de

la facilidad para obtenerla. Cuando en un país de gran riqueza acumulada, los impuestos son mayores que el incremento de esa riqueza, el impuesto consume el capital. Pero, si un país tiene una escasa riqueza acumulada e incrementa en cambio violentamente su riqueza, el impuesto sólo absorbe una parte del interés o utilidad del contribuyente.

Aún en el primer caso, el límite de la capacidad tributaria es mucho más elevado del que comunmente se le atribuye. Tenemos el ejemplo de los países arruinados por la guerra, los cuales, entre 1914 y 1920 han debido elevar muchas veces su esfuerzo tributario.

El cuadro que sigue proporciona datos confirmatorios al respecto:

Tarifas e Impuestos pagados en millones

Países	1914	1917	1919	
Alemania	1 693	5 936		Marcos
Inglaterra	189	613	784	Libras
Italia	2 236	5 654		Liras
Francia	4 089	6 536		Francos
Estados Unidos	1 035	4 500		Dólares

Los mayores esfuerzos tributarios corresponden a Inglaterra y EE. UU. (Para los demás países debe considerarse la depreciación de la moneda causadas por las emisiones excesivas). Son esos dos los únicos países—entre todos los beligerantes—que mantienen una situación fiscal desahogada.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Es este un recurso de aplicación posterior a los anteriores y que exige un plan meditado y prudente de reformas legales. En el hecho, se trata de robustecer la capacidad financiera de las municipalidades, agruparlas en forma que permitan crear una especie de federalismo financiero.

Puede fácilmente comprobarse que la administración y los servicios públicos son mas eficientes y completos en los países de régimen federal o, en su defecto, en los países en que el poder y los recursos municipales son mayores.

El presupuesto fiscal se reduce en esos casos. Y por otra parte, el hecho mismo de que el contribuyente vea y controle la inversión de su tributo, lo hace más accesible a la aceptación de mayores impuestos.

A la fecha, el presupuesto fiscal costea servicios de beneficencia, alcantarillado, agua potable, policías y muchos otros que debieran ser de exclusivo cargo municipal. Existe una verdadera centralización de gastos que es necesario repartir. Tal vez sería útil, en ese sentido, crear Consejos Municipales provinciales— con representación de las Municipalidades Departamentales y Comunales, los cuales, con recursos propios y locales, tomarían a su cargo los servicios de interés público que interesan directamente a la provincia. En gran parte, por ese motivo podría el Presupuesto Nacional desprenderse de un gasto de instrucción, policías, obras públicas, beneficencia y otros.

Los países de organización pública más avanzada—Inglaterra por ejemplo—son aquellos en que las municipalidades poseen mayores atribuciones y actividades financieras.

Naturalmente es peligroso una transformación violenta del régimen vigente. Por eso hemos dicho que la *descentralización financiera* debe efectuarse con prudencia y tiempo y adoptando las reformas legales que la experiencia municipal actual señala como evidentes.

AUTONOMIA DE LAS EXPLOTACIONES INDUSTRIALES DEL ESTADO

Esta medida contempla el problema de las tarifas de servicio público y los Ferrocarriles del Estado señalan el procedimiento que debe emplearse.

Hasta antes de la Ley de 1914 los Ferrocarriles Nacionales hacían su servicio con tarifa que, seguramente, eran las más bajas de todo el mundo. En ello influyó, principalmente, la ausencia de alzas compensadoras de la depreciación de la moneda. En efecto, los Ferrocarriles produjeron utilidades considerables pero decrecientes desde 1857 a 1894. Cambio desde 45³/₄ peniques hasta 12.5 peniques. Desde entonces hasta 1914—casi sin interrupción—las pérdidas fueron cubiertas por el Presupuesto Nacional.

La ley de 1914 dió autonomía a los Ferrocarriles del Estado y los obligó a costear sus gastos con sus entradas. En los últimos años las tarifas— expresadas en moneda corriente— han sido alzadas en un ciento treinta y cuatro por ciento. La Empresa empieza a dejar utilidades y sirve con sus propios recursos el empréstito de 24 millones de dólares invertido en su mejoramiento y ayuda, con 10 millones de pesos anualmente a costear el déficit de la Red Norte. No es aventurado suponer— por diversos motivos y circunstancias—que si no se hubiese dictado la ley de 1914, los Ferrocarriles del Estado incrementarían en no menos de 100 millones el déficit del Presupuesto Nacional.

El mismo concepto aplicado a los demás servicios públicos reduciría en mucho los actuales gastos del Presupuesto fiscal. En la explotación y mejoramiento de Puertos el Estado ha invertido en los últimos años 70 millones de pesos oro y está autorizado para invertir otros 100 millones de igual moneda. Los nuevos servicios—que crearán una considerable economía a la producción, el comercio y la navegación se establecerán con tarifas que costeen su explotación y el servicio de los capitales invertidos. Creemos que nó. Sin embargo, la explotación portuaria es una industria renumerativa que ha interesado siempre a la actividad particular. En ese sentido, siguiendo el ejemplo de los Ferrocarriles del Estado, debería dictarse una ley de Administración Autónoma de Puertos, que en su primer artículo estableciese la explotación de los puertos mejorados, se efectúe sobre la base de que los gastos se costeen con las entradas, debiendo obtenerse como producto neto una suma igual al valor del servicio de los capitales invertidos. El dictar esta ley evitará al fisco un posible gasto de 20 millones de pesos oro en su presupuesto anual, por el solo servicio de los capitales empleados; a ello deberá agregarse los déficits de explotación resultantes de las tarifas de protección.

Así, como estos, son muchos los casos en que el presupuesto racional costea los gastos derivados de una política anti-industrial y comercial y, además, inútilmente proteccionista. El beneficio indirecto de que se habla en estos casos es sólo una ganancia de determinados particulares a expensas de los diversos círculos fiscales.

EL BANCO DE EMISIÓN

El Banco de Emisión, o Banco Central, más que un recurso financiero es una necesidad que deberá satisfacerse en el momento en que las condiciones nacionales y mundiales permitan, sin peligro, convertir el circulante fiduciario y estabilizar el valor de la moneda.

Nadie podría recomendar el establecimiento del Banco de Emisión en el momento. Pero, para una fecha próxima, debe estimarse su creación como una de las partes—tal vez la última—de la reorganización general de las finanzas.

Nuestros fondos de conversión suman 114 millones de pesos de 18 d. Convirtiendo el billete a 9 peniques (lo que equivale a admitir que el cambio mejore hasta alcanzar naturalmente a ese valor) y estableciendo un stock de oro a la par (el Banco Imperial Alemán sólo mantenía antes de la guerra un encaje metálico de 30%) nuestros fondos de conversión bastarían para garantir 228 millones en billetes fiscales. Depende de que la circulación fiduciaria sea menor en esa fecha para que el Estado obtenga por este motivo una verdadera utilidad.

Por otra parte, si se adopta un sistema análogo al del Banco de Francia, el Estado puede obtener diversos beneficios permanentes. El Banco anticiparía al Estado

billetes convertibles sin cobro de interés para el caso de atender déficit momentáneo en la Caja fiscal. Daría al Estado participación en sus beneficios. Finalmente, el Banco se haría cargo en forma gratuita, del movimiento de tesorería de los fondos fiscales.

En resumen, el Banco Central estabilizaría la moneda y aliviaría al Estado de muchos de sus gastos actuales, permitiría aprovechar el excedente de los fondos de conversión y lo haría participar de sus beneficios.

En ningún caso el Banco Central debe ser un instrumento de emisiones fiduciarias. Es para eso que conviene el sistema de Banco Privilegiado y que debe fijarse su establecimiento para la fecha en que la reforma total de las finanzas se encuentre realizada.

CONCLUSIONES

De lo expuesto puede deducirse la conclusión de que nuestra actual crisis financiera ha sido *Voluntaria*. No hay ningún antecedente que la justifique ni tampoco puede atribuírsela a una elevación de los gastos públicos.

La más elemental previsión económica pudo haberla conjurado. Si las leyes tributarias que ahora todavía se discuten hubiesen sido dictadas y aplicadas el año 1918—al fin de la guerra—no habríamos tenido déficit fiscales, no habríamos contratado empréstitos para saldarlos, ni habríamos elevado los déficit con el servicio de los mismos empréstitos.

Hoy día es tarde para evitar con leyes tributarias el déficit del año en curso y del que viene. Un gran empréstito internacional es el único recurso: primero, para convertir los últimos empréstitos colocados en condiciones desastrosas; segundo, para cancelar el déficit pendiente y cubrir el déficit del año en curso y el probable del año próximo.

Ese empréstito sólo será posible y justificable con el despacho anticipado de leyes tributarias que restablezcan las finanzas y aseguren nuestro crédito. Así, el empréstito sólo deberá mirarse como un anticipo de las entradas que habrán de proporcionar las leyes que—como el impuesto a la renta—requiere un cierto tiempo para alcanzar su rendimiento.

Política económica de alcance más amplio será la autonomía económica de los servicios públicos de carácter industrial, la descentralización financiera, y, finalmente, la creación de un Banco de Emisión Privilegiado que establezca el valor de la moneda.